

# GONDOLATOK A NEMZETKÖZI BÜNTETŐBÍRÓSÁG KOMPLEMENTARITÁS KRITÉRIUMAINAK RUGALMAS ÉRTELMEZÉSE KAPCSÁN\*

*Kirs Eszter*

doktorjelölt

ME-ÁJK, Nemzetközi Jogi Tanszék

A hágai székhelyű Nemzetközi Büntetőbíróság (International Criminal Court, a továbbiakban Bíróság, illetve ICC) működésének alapvető elve a komplementaritás, melynek értelmében amennyiben a háborús és emberiség elleni bűntettek elkövetésével az elkövetés helye vagy az elkövető állampolgársága okán érintett állam képes és kész büntetőjogi felelősségre vonást gyakorolni, az ICC nem jár el. Ily módon a Bíróság fő funkciója a jövőben nem az kell, legyen, hogy a lehető legtöbb esetben maga járjon el, hanem éppen ellenkezőleg, hogy minél több hatékony belső büntetőjogi eljárásra kerüljön sor. Ebben az összefüggésben az ICC egyfajta katalizáló szerepet kell, betöltsön. A háttérben álló ösztönző erőként kell hatnia, kilátásba helyezve eljárását az érintett állam hatóságainak inaktivitása esetére.

## *A komplementaritás kritériumok*

A határon belüli eljárás feltétele azonban, hogy az adott állami eljárások megfeleljenek a Bíróságot létrehozó Római Statútumban szereplő komplementaritás kritériumoknak.<sup>1</sup> E tekintetben két szempontból kerül ellenőrzésre a hazai igazságszolgáltatási rendszer: a felelősségre vonási szándék és az intézményrendszer eljárásra való alkalmassága szempontjából. A felelősségre vonási szándék fennálltának vizsgálata könnyen eltérő eredményre juthat az egyes esetekben a konkrét körülmények és érdekek összefüggésláncolatában.<sup>2</sup> Az ezt a

---

\* A jelen tanulmány az Oktatási és Kulturális Minisztérium Deák Ferenc pre-doktori ösztöndíjának (0016/2008.) támogatásával készült.

<sup>1</sup> "a Bíróság megállapítja, hogy az ügyben nem járhat el, ha:

(a) Az ügyben a joghatósággal rendelkező állam folytat le vizsgálatot vagy vádemelést, kivéve ha az állam nem szándékozik vagy nem képes elvégezni a vizsgálatot vagy a vádemelést;

(b) az ügyben vizsgálatot folytatott le a joghatósággal rendelkező állam, és az állam úgy döntött, nem emel vádat az érintett személy ellen, kivéve ha a döntést az állam vádemelésre vonatkozó szándékának vagy képességének hiánya eredményezte;"

Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, 17. cikk 1. bek.

<sup>2</sup> A felelősségre vonási szándék relativitása kapcsán sajátos véleménnyel találkozhat az olvasó a következő tanulmányban:

David Luban, *The Theory of Crimes Against Humanity*, in 29 YALE JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW (2004.), 130-131. old.

E szerint megkérdőjelezhető a nemzetközi bűntettek megtorlására és visszaszorítására vonatkozó szándék az érintett államokon való számonkérésének létjogosultsága, mivel ez a szándék

kritériumot szigorúbban értelmezők szerint akár már az is elegendő lehet, ha az emberi jogsértésekért felelős vezetők hatalmon maradnak a konfliktusrendezést követően, ahhoz, hogy megállapításra kerüljön, az érintett állam nem szándékozik felelősségre vonni az elkövetőket, és ez alapján az ICC eljárhat.<sup>3</sup>

A jogrendszer eljárásra való alkalmasságának kritériuma valamelyest objektívebb módon ítéltető meg. Két tényező került meghatározásra, amelyek előfordulása esetén az ICC eljárhat, nevezetesen az igazságszolgáltatási rendszer összeomlásának állapota és az abból adódó következmények, a bizonyítékok beszerzésére és az eljárások lebonyolítására való képesség hiánya. Mindezen kérdések vizsgálata során górcső alá kell venni az állam rendelkezésére álló technikai eszközöket, melyek a felelősségre vonás megvalósításához szükségesek; a belső büntető igazságszolgáltatási rendszer munkamódszereit; valamint az alkalmazásban lévő eljárási és bizonyítási szabályokat. A lehetségesen felmerülő állami gyakorlatok közötti különbségekből adódóan könnyen meglehet, hogy a gyakorlatban a komplementaritás elve eltérő értelmezést nyer az egyes esetekben. További kérdéseket vetnek fel a Statútumban nem tisztázott lehetségesen előálló helyzetek: például ha a nemzetközi standardoknak is megfelelő eljárás végén kegyelemben részesül az elkövető, vagy egy nemzetközi büntett vádpontja címén zajlik az eljárás, melynek során felhasznált bizonyítékok ereje viszont nem felel meg a nemzetközi elvárásoknak. Xavier Philippe javaslata szerint ezen problémák

---

valójában nemzetközi szinten sem megállapítható. A szerző véleménye szerint a legfőbb bizonyíték erre a nemzetközi közösség restsége az emberiség elleni büntettek elkövetésének megakadályozására. Mint ahogy a ruandai mészárlás esetében tétlen maradt az ENSZ, az Egyesült Államok pedig kifejezetten gátat szabott bármely beavatkozásra való szándéknak, hisz ő maga nem kívánt beavatkozni, és tartott a más államok beavatkozását követő rosszallástól. A valódi visszaszorítási szándék nem a törvényszékek felállításában mutatkozna, hanem abban, hogy az elkövetések idején megteszi a nemzetközi közösség a szükséges humanitárius intervenciók intézkedéseket, valamint „nagyobb erőbedobással” közreműködik a problematikusabb államok jogrendjének építésében. Valójában a nemzetközi közösség az elkövetések idején, míg az adott jogsértő politikai erő hatalmon van, tétlen marad, míg annak hatalomvesztését és már az atrocitások megtörténtét követően lép fel mintegy utólag igazolandó az ideológia életképességét. Igazságot és annak ferdítését is magába foglalja ez az éles kritika. Vitathatatlanul megállja a helyét az időben történő beavatkozás hiánya tekintetében, bár a szempontból sem veszi figyelembe a belügyekbe való beavatkozás, az állami szuverenitás védelmének szabályát, melyek sok esetben korlátozzák a lehetséges eszközök apparátusát. Másfelől igen egyoldalúan nem tesz említést azokról a törekvésekről, melyek nemzetközi szinten megjelennek a humanitárius segítségnyújtás és a jogrendépítést ösztönző programok formájában, nem feltétlenül csak az ENSZ (Peacebuilding Commission), hanem a releváns nem-kormányzati szervezetek (International Center for Transitional Justice, Hague Institute for the Internationalisation of Law, International Committee of the Red Cross, etc.) tevékenysége révén. Ugyanakkor az vitathatatlan, hogy beszédes e tekintetben a Római Statútumban részes államok köre, melyből hiányoznak a legnépesebb és legdominánsabb nagyhatalmak, mint az Egyesült Államok, Kína, India, Indonézia, Japán, Pakisztán és Oroszország.

<sup>3</sup> Jared Wessel, *Judicial Policy-Making at the International Criminal Court: An Institutional Guide to Analyzing International Adjudication*, in 44 COLUMBIA JOURNAL OF TRANSNATIONAL LAW (2006.), 398. old.

kiküszöbölése érdekében egy egységesítő folyamatra lenne szükség a nemzetközi büntettek esetében való eljárás tekintetében.<sup>4</sup>

Az egységesítés gyakorlati megvalósulásához nem lehet vérmes reményeket fűzni, így ezzel ellentétben éppen az válik központi kérdéssé, mennyire lehet a komplementaritáshoz kapcsolódó elvárásokat rugalmasan értelmezni tényleges elsőbbséget biztosítva ezzel a határokon belül zajló eljárásoknak az ICC eljárásával szemben. Ha elfogadjuk azt az érvelést, hogy a helyi viszonyok konszolidációja érdekében nem lehet ragaszkodni a Hágában megvalósuló „tökéletes” igazságszolgáltatás helyi szintű megvalósításához, hanem a komplementaritáshoz fűződő kritériumok kimerítése elérhető egyfajta „elégséges” igazságszolgáltatással, a következő kérdés az lesz, meddig lehet elmenni ezzel az érveléssel? Melyek azok a minimális eljárásjogi garanciák, melyek biztosításával megállapítható a helyi eljárások elfogadhatósága?

*Eljárásjogi lehetőségek a helyi igazságszolgáltatás utólagos érvényesítésére ügyési intézkedés nyomán*

Az ICC eljárásának folyamatban léte esetén is biztosít a Római Statútum lehetőségeket az eljárás állami szervek által való utólagos visszavételére. Erre vonatkozó egyik elméleti lehetőség, hogy a Bíróság Ügyésze függeszti fel az eljárást arra hivatkozván, hogy az „igazságszolgáltatás érdekei” ezt követelik meg.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Xavier Philippe, *The principles of universal jurisdiction and complementarity: how do the two principles intermesh?*, in 88/862 INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS (2006.), 384-395. old.

<sup>5</sup> „A vizsgálat megkezdésére vonatkozó döntés meghozatala során az Ügyésznek figyelembe kell vennie, hogy: [...] (c) A bűncselekmény súlyát és az áldozatok érdekeit számításba véve, alapos oka van feltételezni, hogy egy vizsgálat nem szolgálná az igazságszolgáltatás érdekeit.”

Rome Statute of the International Criminal Court, 53. cikk 1. bek.

Az igazságszolgáltatás érdekeinek fogalmi körébe tartozik többek közt az is, hogy érvényesüljön az áldozatok alapvető joga az igazság feltárásához, az igazságszolgáltatáshoz, valamint a kártérítéshez. Ezen hármas áldozati érdekcsoportosítás jelent meg az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának 2004-es büntetlenségről szóló ülésére készített Orentlicher-jelentésben is. Az igazsághoz fűződő érdek kapcsán hivatkozott többek között az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatára, kiemelve a Bíróság által 2001-ben a *Ciprus v. Törökország* ügyben tett nyilatkozatát, miszerint ha az állam elmulasztja feltárni az eltűnések körülményeit, ezzel a mulasztással önmagában megsérti az Emberi jogok európai egyezményének az élethez való jogot deklaráló 2. cikkét. A bosznia-hercegovinai Emberi Jogi Kamara a kínzás tilalmát tartalmazó 3. cikk megsértésének minősítette a Republika Srpska tettét a srebrenicai mészárlás kapcsán, a 7500 áldozattal kapcsolatos információk felfedésének elmulasztásával. Emellett előírta az állam kötelezettségét az eset teljes körű kivizsgálására, és a vizsgálat eredményeinek az érintett családtagok és a nyilvánosság tudomására hozására. További példák felsorolása mellett a jelentésben Diane Orentlicher különös hangsúlyt fektetett a tényfeltáró bizottságok jelentős szerepére az igazsághoz fűződő áldozati jog tekintetében. Külön kiemelte, hogy a kártérítésekre hasznos, ha javaslatokat tesznek a bizottságok, ugyanakkor a reparáció feladatát nem érdemes egyedül a bizottságra terhelni a kapacitásának korlátozottságán kívül amiatt sem, hogy ez csökkentené a tényfeltárás megvalósítására fordított potenciálját. Az igazsághoz fűződő áldozati érdek adott esetekben más megvilágításba helyezheti az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó érdekeket és az azt diktáló jogszabályokat. A három áldozati érdek egy időben történő vizsgálata és mérlegelése szükséges ahhoz, hogy végül a tényleges társadalmi szükségletek és ennek útján a tágabb értelemben vett 'igazságszolgáltatás érdeke' fogalmának jelentését megfejtjük.

Az Ügyészi Hivatal 2007 szeptemberében megjelent politikai nyilatkozata azonban ennek a lehetőségnek gyakorlati megvalósulását kevésbé teszi valószínűvé. Emberi jogi nem-kormányzati szervezetek nyomására a nyilatkozat szigorúan a büntetőbírói felelősségre vonás mellett tette le a voksot, jelentősen szűkítve ezzel az egyébként a Statútum értelmében az Ügyész számára biztosított diszkrecionális jogkört.

A nyilatkozatban szereplő érvelés szerint (1) az eljárás felfüggesztése az 53. cikk értelmében csak egészen kivételes esetekben lehetséges; (2) az Ügyész az 'igazságszolgáltatás érdekének' fogalma alatt kizárólag a büntetőjogi igazságszolgáltatás érdekét értheti az eljárás felfüggesztéséről hozott döntés tekintetében; (3) a Statútumban foglalt írott joghoz köteles ragaszkodni a mindenkor Ügyész, melynek értelmében a Bíróság elsődleges feladata a legfőbb bűnösök büntetőjogi felelősségre vonásának biztosítása. Eszerint az Ügyész az 'igazságszolgáltatás érdekének' fogalmát igen szűken kell értelmezze, nem teheti azt politikai vagy morális megfontolások tárgyává, hiszen különbséget kell tenni a békéhez és az igazságszolgáltatáshoz fűződő érdekek között, az előbbi kérdéskör pedig egyszerűen nem tartozik a Bíróság mandátumába, így az Ügyész sem latolgathatja az ahhoz tartozó tényezőket. A Statútum-beli rendelkezések értelmében pedig fő szabály szerint köteles folytatni a vizsgálatot, ennek érdekében nem köteles bizonyítani, hogy az eljárás megfelelően szolgálja az igazságszolgáltatáshoz fűződő érdekeket, sokkal inkább biztosít egy kivételes jogosultságot az 53. cikk, ha különleges körülmények jellemzik a vitatott szituációt.<sup>6</sup>

Bár a Statútum 53. cikke nem véletlenül került széles értelmezésnek helyet adó megfogalmazásra, és megjegyzendő az is, hogy a politikai nyilatkozat természetesen semmilyen kötelezettséget nem keletkeztet az Ügyészi Hivatalra nézve, az önnön diszkrecionális jogkörét korlátozó nyilatkozat politikai indíttatása érthető. Számos irányból érte kritika a Bíróságot az Ügyész (túl) széleskörű döntési és mérlegelési jogköre okán. A nyilatkozattal gyakorlatilag ezen kritikára reagálva kívánta az Ügyészi Hivatal világossá tenni, hogy nem kíván politikai tényezőket mérlegelni, ezen feladatot és jogkört egyértelműen az ENSZ Biztonsági Tanácsának hatáskörében hagyja.

*Az elfogadhatóság felülvizsgálata iránti kérelem a Biztonsági Tanács döntése nyomán történő eljárás-felfüggesztés időszakában*

A Nemzetközi Jogi Bizottság Római Statútumot előkészítő szövegtervezetében szereplő eljárásindításra vonatkozó rendelkezések még igen erőteljes behatást biztosítottak volna a Biztonsági Tanács számára. Ennek értelmében egyáltalán nem lett volna lehetséges vádemelés és vizsgálat lefolytatása a Biztonsági Tanács hozzájárulása nélkül olyan ügyekben, mellyel a Biztonsági Tanács mint a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztető helyzettel foglalkozik. A bírósági eljárás javára hozott döntésnek pedig értelemszerűen könnyen gátat vethetett volna egy állandó tag vétója. Ez a javaslat igen komoly vitákat váltott ki a római konferencián, hiszen ezzel veszélybe került volna a

---

<sup>6</sup> Policy Paper on the Interests of Justice, September 2007, ICC-OTP-2007

Bíróság függetlensége, és azt a felfogást tükrözte volna a mechanizmus, hogy az igazságszolgáltatás veszélyeztetheti a nemzetközi békét és biztonságot, és amennyiben erről van szó, az érintett legfőbb bűnösök egy biztonsági tanácsi határozat segítségével elkerülhetik a büntetőjogi felelősségre vonást.<sup>7</sup>

A kompromisszumot a Statútum 16. cikke jelentette, melynek értelmében a Biztonsági Tanács 12 hónapra felfüggesztheti a bírósági eljárást, amennyiben ezt indokoltnak látja a nemzetközi béke és biztonság megóvása érdekében. A római konferencián elhangzottak javaslatok arra nézve, hogy tovább kellene szűkíteni a Biztonsági Tanács befolyását, illetve erősíteni a Bíróság pozícióját azzal, hogy a felfüggesztés által érintett időszakban is megtehesse a Bíróság a szükséges intézkedéseket a bizonyítékok megőrzése érdekében,<sup>8</sup> és hogy ne legyen megújítható a bírósági eljárás felfüggesztésére vonatkozó határozat,<sup>9</sup> de a végleges verzió szerint a Biztonsági Tanácsnak korlátlan alkalommal van lehetősége a megújításra. Ezáltal akár nemcsak felfüggesztheti, de egy folyamatos megújítással blokkolhatja is a Bíróság működését.

A Biztonsági Tanács 12 hónapra vonatkozó eljárás felfüggesztő döntése lehetőséget nyithat az érintett állam számára, hogy utólag nyújtson be kérelmet az eljárás visszavételére a Statútum 19. cikke értelmében. Így időt nyerhet az adott állam, hogy a rendelkezésére álló 12 hónapban konszolidálja a határokon belüli helyzetet, ennek fényében megállapodást kössön az esetleges vádlottakkal, hogy az ICC eljárásának felfüggesztése és joghatóságának megszüntetése érdekében tett állami intézkedések fényében függeszék fel az ellenségeskedéseket, és a vádlottak jelenjenek meg a hazai igazságszolgáltatási fórumok előtt.

Emellett a felfüggesztés ideje a büntetőjogi rendszer reformjára fordítható, hogy a szükséges materiális és szakmai fejlesztéseket követően az állam fel tudja mutatni a komplementaritás kritériumok kimerítésének bizonyítékait, és a joghatóság visszavétele iránti kérelem kellően megalapozott legyen a Bíróság jóváhagyásához. Ezen lépésnél azonban ismét fókuszba kerül a kérdés, milyen magasra tegye a mércét a Bíróság a kritériumoknak való megfelelés tekintetében. Az érintett társadalom érdekeit szemlélve kiemelt cél kell, legyen, hogy az adott esetben továbbra is súlyos emberi jogsértéseket elkövető vád alá helyezett személyek függeszék tevékenységüket, és „eltűnjenek” a helyi politikai palettáról, hogy megnyíljon a lehetőség a helyi viszonyok konszolidálására. Ha ez egy belső eljárás útján érhető el, és lehetetlennek tűnik az ICC eljárás útján való megvalósítása, abban az esetben a helyzet a minimális eljárásjogi garanciák betartása mellett egy rugalmas kritérium-értelmezést követel.

---

<sup>7</sup> William A. Schabas, *AN INTRODUCTION TO THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT* (Cambridge University Press, Cambridge 2004.), 82-83. old.

<sup>8</sup> Pietro Gargiulo, *The controversial relationship between the International Criminal Court and the Security Council*, in *ESSAYS ON THE ROME STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT*, VOL. 1 (il Sirente, Ripa Fagnano Alto, 1999.), 89-90. old.

<sup>9</sup> Flavia Lattanzi, *The Rome Statute and state sovereignty. ICC competence, jurisdictional links, trigger mechanism*, in *ESSAYS ON THE ROME STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT*, VOL. 1 (il Sirente, Ripa Fagnano Alto, 1999.), 65. old.